

Congrès AFSP Paris 2013

ST 17 : Retour sur le gouvernement des risques collectifs : quelle place pour les industriels ?

Olivier Pilmis

Centre de Sociologie des Organisations (CSO)
FNRS-CNRS
olivier.pilmis@sciences-po.org

Henri Bergeron

CSO (CNRS-FNRS)
h.bergeron@cso.cnrs.fr

Thibault Bossy

Centre Emile-Durkheim
Université Bordeaux-2 Segalen
thibault.bossy@u-bordeaux2.fr

Patrick Castel

CSO (CNRS-FNRS)
p.castel@cso.cnrs.fr

L'instrument d'action publique qui voulait être un dispositif marchand. L'échec (relatif) des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel

S'interrogeant sur les principaux concepts et mécanismes de l'économie, la sociologie économique s'attache, depuis ses origines, à l'analyse du phénomène marchand. Ces recherches s'intéressent en particulier à « l'ordre social des marchés » (Beckert, 2009), dont l'avènement et le maintien supposent que soient réduits les problèmes liés à la coordination d'acteurs aux intérêts divergents, en dépit du fait qu'ils partagent l'objectif commun d'échanger. Que ces difficultés de coordination se manifestent au sujet de la valorisation des biens, des modalités de la concurrence ou de la coopération entre les acteurs, le rôle clef joué par l'État est abondamment documenté¹. L'importance de l'État dans la création et la stabilisation des conditions sociales de l'échange marchand tient, largement, à son statut de détenteur de la violence légitime, physique (Weber, 1919) ou symbolique (Bourdieu, 2012). Des travaux, pour certains classiques, ont mis en évidence son impact comme *acteur* des échanges et des marchés. Fligstein (2001b) a ainsi montré le rôle décisif que l'État fédéral américain a joué dans la survie de l'industrie des technologies de l'information et de la communication regroupée dans la *Silicon Valley*, industrie pour laquelle il a pu faire office de bailleur de fonds ou de supplétif à une demande défailante. D'autres auteurs montrent également comment l'État contribue à la définition de la valeur de certains biens, par exemple sur des marchés de l'art qui reposent sur des mécanismes réputationnels (Velthuis, 2005) : l'achat par une institution publique d'une œuvre d'un artiste informe significativement l'évaluation que feront acheteurs et galeristes de ses autres œuvres, et participe ce faisant à la convergence des jugements sur son talent (Menger, 2009) au principe de sa « cote », entendue comme accord collectif sur la valeur.

De nombreux autres travaux ne s'intéressent pas qu'aux interventions directes des États dans l'économie ou sur les marchés, mais aussi à son rôle comme *législateur* et *régulateur*. L'étude de F. Dobbin et T. J. Dowd (1997) sur le marché du rail aux États-Unis met, par exemple, en évidence la manière dont les lois *anti-trusts* du début du 20^e siècle ont guidé le comportement des acteurs économiques en rendant impossibles les stratégies de

¹ La littérature est ici pléthorique et on en trouvera différentes présentations dans les traités, manuels et *handbooks* consacrés à la sociologie économique des marchés (Block, 1994 ; Swedberg, 1994, 2005 ; François, 2008, p. 109-115 ; Boyer, 2009).

Congrès AFSP Paris 2013

cartels auparavant suivies par les industriels. Plus généralement, l'introduction de cette législation n'a ainsi pas tant mené à une modification du nombre des fusions et acquisitions qu'à une mutation de la logique même y présidant. Par son activité légale, réglementaire et institutionnelle, l'État figure ainsi comme l'un des principaux bâtisseurs de l'architecture des marchés, par l'édiction de règles dont il peut et doit assurer le respect (Fligstein, 2001a)¹. Son action est ici dite « indirecte » et se réalise non seulement par l'édiction et la mise en place de textes de loi, mais également par la constitution d'outils incitatifs et dissuasifs qui ont vocation à guider l'activité des acteurs.

S'ils contribuent ainsi à l'ordre social des marchés, les États ne poursuivent cependant pas ce seul objectif : ceux-ci entendent également défendre une conception particulière de l'intérêt général, en mettant en œuvre des politiques publiques qui visent la formation de biens collectifs. Les politiques de la concurrence menées aux États-Unis au début du 20^e siècle ne se contentent pas, dans cette perspective, de rendre possible l'ordre social du marché, mais cherchent également à empêcher la constitution d'une aristocratie financière, dont l'émergence saperait le principe de l'égalité des chances si cher à l'idéologie du *self-made man* (Dobbin et Dowd, 2000). Les politiques publiques que mène ce « tiers coercitif »² peuvent, en ce sens être, l'objet d'analyses qui les envisagent, soit comme des dispositifs marchands (Dubuisson-Quellier et François, 2011), soit des instruments d'action publique (Lascoumes et Le Galès, 2005), soit les deux simultanément. Quels que puissent être leurs objectifs, les instruments et équipements que produisent et organisent ces politiques doivent s'installer en *institutions* (North, 1991), guidant, encadrant et orientant les actions individuelles.

Les dispositifs qui ne sont pas adossés à ce tiers public et coercitif exigent, quant à eux, la constitution puis l'entretien de la confiance des acteurs appelés à les mobiliser, condition nécessaire pour qu'ils orientent leurs actions économiques (Karpik, 1996, 2007, p. 82-97). La question de la formation de la confiance que les équipements marchands sont censés pouvoir susciter se trouve au cœur de l'analyse des « griffes », analyse qui s'attache à la formation des conditions d'une transposition réussie du capital symbolique d'un espace social à un autre (Bourdieu et Delsaut, 1975 ; Chauvin, 2005). A l'inverse, il est souvent considéré que l'efficacité sociale des outils publics est garantie par la légitimité qu'ils tirent de leur origine : l'hypothèse, souvent implicite, est que celle-ci se transfère, consubstantiellement pour ainsi dire, sans coût ni effort. La question de la formation et de la stabilisation de la confiance des acteurs individuels dans ces dispositifs ou ces instruments publics en vient à s'effacer et leur crédibilité n'est guère plus sociologiquement interrogée. Cette question demeure pourtant cruciale, en particulier pour une sociologie des institutions qui non seulement se donne pour objet les processus historiques d'émergence et d'institutionnalisation, mais qui s'intéresse également au « travail institutionnel » (Lawrence et Suddaby, 2006) par lequel, au-delà de leur reproduction doxique, ces institutions se maintiennent. En prenant pour terrain d'étude une mesure des politiques de lutte contre l'obésité menées en France, l'enjeu de ce texte est de s'attacher à la description des modalités de la construction de la confiance dans les mesures initiées par l'État, en mettant en lumière le rôle qu'y joue leur double nature de dispositifs marchands et d'instruments d'action publique.

¹ Cette rapide présentation ne doit évidemment pas mener à en déduire une vision d'un État démiurge ou omnipotent. Les pouvoirs publics sont également pris dans des rapports de force avec d'autres ensembles d'acteurs (Fligstein, 2001a) et peuvent aussi représenter eux-mêmes un champ de luttes où s'opposent différentes conceptions de l'économie et des modalités pertinentes et souhaitables d'y agir (Bourdieu, 2000).

² L'expression est empruntée à P. François (2008, p. 178-187). La présence ou l'absence d'un tels tiers coercitif peut être employée comme discriminant entre les institutions marchandes elles-mêmes (Dubuisson-Quellier et François, 2011). On peut voir dans les termes de la question de la « confiance » accordée à ces institutions l'un des principes de cette distinction.

Congrès AFSP Paris 2013

La pratique sociale des outils suppose au préalable que les acteurs leur prêtent crédibilité et légitimité. Loin d'émerger naturellement, ceci repose régulièrement, y compris pour la puissance publique, sur un travail d'entretien institutionnel (Lawrence et Suddaby, 2006). Dans le cas des dispositifs mis en place par l'État, qui sollicitent les marchés, cette entreprise est d'autant plus délicate qu'elle suppose de poursuivre conjointement deux objectifs de nature différente. D'une part, en tant qu'ils forment des dispositifs marchands, ils doivent apporter la preuve qu'ils servent les intérêts des acteurs économiques qui l'utilisent, dans une perspective évoquant la construction sociale de l'intérêt¹. D'autre part, parce qu'il s'agit aussi d'instruments d'action publique, la préservation de leur légitimité tient à la démonstration routinière de leur utilité dans la poursuite de l'intérêt général. Le cas de la lutte contre l'obésité souligne les difficultés à respecter simultanément des contraintes qui, dans notre cas, vont se révéler contradictoires : nous montrerons que le travail de légitimation de l'instrument d'action publique considéré peut nuire aux intérêts de ceux qui sont pourtant appelés à en être les principaux destinataires.

Terrain et matériel

Ce texte repose sur le matériel collecté dans le cadre d'une recherche collective sur les politiques de lutte contre l'obésité en France. Celle-ci a été réalisée entre décembre 2010 et août 2012, dans le cadre d'une convention de recherche de l'Institut de recherche en santé publique. Elle a mis en œuvre un protocole qualitatif combinant la collecte et l'analyse de la documentation disponible sur les chartes d'engagement volontaires de progrès nutritionnels, et la réalisation d'une quinzaine d'entretiens, d'une durée d'une à trois heures, réalisés auprès de hauts fonctionnaires, de membres de cabinets ministériels, d'acteurs de l'industrie agro-alimentaire et d'experts. Les individus rencontrés en entretien occupaient les fonctions suivantes :

- responsables du PNNS-Plan Obésité² (deux entretiens) ;
- responsable du PNNS ;
- ancien membre du comité du travail pour le référentiel-type des chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnels ;
- responsable du Plan National de l'Alimentation (PNA) au sein du Ministère de l'Agriculture ;
- haut fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture ;
- ancien responsable de la Direction Générale de la Santé au Ministère de la Santé ;
- responsable d'une agence de communication active dans le secteur agro-alimentaire ;
- responsable des affaires publiques au sein d'une entreprise productrice de boissons ;
- chef de groupe « Innovation » chez un producteur d'aliments contenant des matières grasses ;
- responsable « Nutrition et Affaires réglementaires » chez un producteur d'aliments contenant des matières grasses ;
- directrice « Qualité et Nutrition », Association Nationale des Industries Alimentaires (ANIA) ;
- collaborateur parlementaire d'une députée engagée dans la lutte contre l'obésité.

¹ Une approche voisine a été adoptée récemment par P. Steiner et M. Trespeuch (2013), à partir de l'exemple des jeux d'argent en ligne et des organes humains. Le présent texte s'en distingue toutefois dans la mesure où il ne traite pas d'un « marché contesté », au sens que P. Steiner et M. Trespeuch donnent à cette expression, mais d'un marché ordinaire, celui des produits alimentaires, sur lequel la distinction, reprise d'Hirschman (1977), entre passions et intérêts joue un rôle moins décisif.

² Lancé en 2010 pour trois ans par le Ministère de la Santé, le Plan Obésité s'ajoute au Plan National Nutrition Santé, reconduit sur la période 2011-2015.

Congrès AFSP Paris 2013

L'enrôlement du marché à la poursuite d'un bien collectif

La désignation de l'obésité comme épidémie par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) en 1997 s'accompagne de la mise à l'agenda de politiques de santé publique destinées à lutter contre sa prévalence dans un grand nombre de pays occidentaux (Bergeron & Castel, dirs., 2010 ; Bossy, 2010a, 2010b), ainsi que de sa construction médiatique comme problème social (Saguy, Gruys & Gong, 2010). En France, les mesures de lutte contre l'obésité, mises en place en 2001 dans le cadre du Programme National Nutrition Santé (PNNS) sous l'égide du Ministère de la Santé, reposent d'abord largement sur des actions de prévention. Elles prennent la forme de messages informatifs encourageant les consommateurs à pratiquer davantage d'exercices physiques¹ et à maîtriser certains aspects de leur alimentation². Prolongé en 2006, le PNNS 2 propose la mise en place d'un mécanisme original de lutte contre le surpoids, qui ne cible plus seulement les consommateurs individuels (Bergeron, 2010 ; Bergeron, Castel et Nouguez, 2011), mais les producteurs agro-alimentaires. Ce mécanisme prend la forme de chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel, dont l'objectif prioritaire est d'inciter les fabricants de produits alimentaires à réduire les taux de sucre, de gras et/ou de sel présents dans les produits vendus sur le marché.

En pratique, sollicités ou non par la Direction Générale de la Santé (DGS) du Ministère de la Santé, les industriels ou groupes d'industriels³ soumettent des améliorations nutritionnelles, souvent avec le concours d'agences de communication et de conseil. Ces améliorations doivent aller dans le sens du PNNS, tout en demeurant technologiquement et économiquement faisables. Elles doivent dépasser un certain seuil des volumes de consommation. Enfin, les engagements doivent pouvoir faire l'objet d'une vérification quantitative, dans le cadre d'une procédure d'audit assurée par un tiers. Le projet de charte ainsi établi est soumis à l'approbation d'un comité de validation, piloté par la DGS et présidé par un fonctionnaire du ministère de l'économie et des finances. Ce comité peut valider ou non les engagements proposés par les industriels, notamment selon qu'ils sont estimés significatifs ou non. La signature effective d'une charte suppose l'accord des deux parties sur les engagements proposés. L'industriel signataire peut alors en faire état dans ses stratégies de communications au moyen de la mention : « *Entreprise/ marque/ organisation/ recettes/ menus*⁴ engagée dans une démarche nutritionnelle encouragée par l'Etat (PNNS) ». L'apposition de cette mention sur un produit concerné par un engagement suppose qu'elle soit accompagnée d'un étiquetage nutritionnel.

Les chartes d'engagement constituent en ce sens un outil contribuant à la mise en place d'une politique de santé, à travers la transformation du marché agro-alimentaire. À la manière des conventions de qualité alimentaire, elles représentent des « catégories à l'intersection de l'économie, du droit et de la politique » (Stanziani, 2005, p. 7), et s'apparentent en ce sens à la médiation marchande d'une politique de santé publique, visant à impliquer les industriels dans une démarche de progrès nutritionnel. Instrument de l'enrôlement d'agents privés au service d'une politique sanitaire, les chartes d'engagement

¹ Les messages (définis par un arrêté du 27 février 2007) accompagnant les publicités pour certains aliments répètent cette antienne (« pour votre santé, bougez plus », « pour votre santé, pratiquez une activité physique régulière », « pour être en forme, dépense-toi bien »), qui se retrouve jusqu'à l'adresse du site Internet grand public du PNNS (www.mangerbouger.fr), créé en 2004.

² La généralisation des tables de valeurs nutritionnelles, qui indiquent sur l'emballage des aliments la proportion des différents nutriments, relativement aux « apports journaliers recommandés », va dans le même sens que certains messages d'information (« pour votre santé, mangez au moins cinq fruits et légumes par jour », « pour votre santé, évitez de manger trop gras, trop salé, trop sucré », « pour votre santé, évitez de grignoter entre les repas »).

³ Le mécanisme des chartes est ouvert aux associations professionnelles – la Fédération Française des Industriels Charcutiers Traiteurs est par exemple signataire d'une charte d'engagement, qui engage alors ses membres.

⁴ La mention exacte varie selon l'identité du signataire et le type de produit concerné.

Congrès AFSP Paris 2013

reposent sur la mise en présence d'acteurs publics (en l'occurrence, la DGS et le comité de validation des chartes) et privés (les industriels agro-alimentaires). Support d'une politique de santé, les chartes d'engagement sont mobilisées par les pouvoirs publics afin de lutter contre le surpoids et l'obésité de la population, en déléguant la mise en œuvre de cette politique aux entreprises. Modalité d'action sur les marchés alimentaires, elles sont employées par les entreprises afin d'informer de certaines qualités de leurs produits pour orienter vers eux les choix des consommateurs. Aussi importe-t-il que ce message soit garanti par la puissance publique. Si la population visée par les chartes d'engagement demeure identique, les intérêts présidant à leur mobilisation varient dans l'un et l'autre cas. La réussite de cet outil, telle que le nombre de chartes validées permet de la mesurer, dépend alors de la conciliation de ces différents intérêts, intérêt général poursuivi par les pouvoirs publics et intérêt privé des acteurs économiques, selon un mécanisme rappelant celui de la main invisible.

La grande latitude laissée aux industriels quant au fait de proposer ou non des améliorations nutritionnelles et de définir les engagements concrètement proposés laissait présager du succès des chartes d'engagement lors de leur création. Les conditions de leur appropriation par les producteurs agro-alimentaires étaient créées par les pouvoirs publics grâce à la plasticité délibérée du mécanisme. Le bilan dressé par l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) et le Conseil Général de l'Alimentation (CGAAER) au terme du deuxième PNNS souligne toutefois l'échec relatif du mécanisme des chartes d'engagement¹. Cette appréciation est partagée par certains des fonctionnaires ayant la charge de leur mise en œuvre.

C'est une activité qui n'a pas connu... Si vous voulez, au début, quand cette affaire s'est lancée, ses promoteurs (dont je n'étais pas) pensaient que ça allait attirer énormément de monde. Alors, la réalité, c'est que... je sais plus à combien on en est ; on doit être à une trentaine de chartes... il y a de grosses entreprises là-dedans, mais ça n'a pas été la bousculade et surtout, ça n'a pas attiré les PME.

Fonctionnaire ayant travaillé pour la DGS, entretien du 07 mars 2012.

L'efficacité sociale *réelle* de ce dispositif ne peut se mesurer à l'aune du seul recensement du nombre des signataires. Que celui-ci demeure modeste peut s'accompagner d'un succès au niveau nutritionnel, à partir de deux canaux. Un premier tient aux phénomènes d'émulation susceptibles de s'installer entre les industriels agro-alimentaires, sans qu'il soit nécessaire que les chartes se multiplient : les mécanismes de la concurrence suffiraient à assurer la diffusion des transformations de l'offre alimentaire. Un second canal tient à l'organisation économique d'une partie du monde de l'agro-alimentaire et, en particulier, à la relation de sous-traitance qui se noue autour des distributeurs. Les engagements pris, par exemple, par les grands distributeurs seront imposés à leurs fournisseurs, qui peuvent les proposer ensuite à leurs autres clients, non signataires de chartes. Que les améliorations apportées dans le cadre des chartes d'engagement soient ou non substantielles, ce dispositif n'en présente pas moins un résultat limité en ce qui concerne sa capacité à mobiliser les industriels. Il décrit, de ce point de vue, le récit de l'échec d'une « institution », celui d'un label qui ne s'est guère imposé comme cadre *a priori* de l'expérience, mobilisé par toutes sortes d'acteurs, dans toutes sortes de situations, pour réduire toutes sortes d'incertitudes. La réussite d'une telle entreprise suppose la réunion de plusieurs conditions. Certaines tiennent

¹ Ce jugement se fonde essentiellement sur le constat quantitatif de la signature d'une trentaine de chartes, ne couvrant qu'une mince proportion des quelques milliers d'entreprises agro-alimentaires (3.000, selon le Ministère de l'Agriculture). Parmi les signataires sont par ailleurs surreprésentées les plus grandes firmes du secteur, alors que les deux tiers des entreprises agroalimentaires ont moins de 100 salariés, et la moitié environ moins de 50 (IGAS et CGAAER, 2010).

Congrès AFSP Paris 2013

au cadrage du problème de l'obésité, et donc à la définition des manières légitimes de le résorber (Barraud de Lagerie & Pilmis, 2013 ; Saguy, 2013). Mais, plus encore, elles tiennent aux propriétés de l'instrument même choisi, qui peuvent inciter certains à s'engager dans cette lutte, ou au contraire les en dissuader.

I. La définition d'un référentiel commun pour les chartes d'engagements volontaires

Les chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel s'élaborent selon les lignes directrices fixées par un « référentiel-type » qui détermine les lignes directrices pour leur signature. Matrice des chartes, ce référentiel est le résultat des travaux d'un comité dirigé par un haut fonctionnaire¹, qui associe des membres des ministères et administrations concernés (Santé, Agriculture, Économie et Finances) et des acteurs économiques, notamment avec des représentants de l'Association nationale des industries alimentaires (ANIA), le principal lobby du secteur. Les discussions et débats qui se nouent autour des différentes versions de ce référentiel-type renseignent les visions qu'ont les différents acteurs de l'instrument des chartes et de ses objectifs ainsi que leurs conceptions de la question de l'obésité et des moyens légitimes et efficaces de lutter contre elle². Les critiques des producteurs agro-alimentaires peuvent notamment être appréhendées à travers les commentaires écrits des responsables de l'ANIA sur une version préparatoire du référentiel-type, qui nourrissent une vision que les entretiens réalisés auprès de producteurs et distributeurs agro-alimentaires relaient également.

Tout d'abord, une expression comme celle de « risques nutritionnels », présente dans les premières versions du référentiel, est récusée par les industriels agro-alimentaires comme trompeuse parce qu'exagérément alarmiste, dans la lignée d'une notion comme celle de « risque sanitaire » employée à l'occasion des crises de la « vache folle » ou de la « grippe aviaire ». À leurs yeux, la définition de « risques » alimentaires ou nutritionnelles participe moins d'une saine information des consommateurs que d'une stigmatisation de catégories entières de produits. Pour les acteurs économiques, le problème de l'obésité ne tient pas tant aux aliments eux-mêmes qu'aux modalités de leur consommation. À ce titre, il n'est pas neutre que l'ANIA propose, dans le projet de référentiel, de substituer à la formule « orienter les consommateurs vers des choix *favorables à la santé* » une autre mettant en avant la figure des consommateurs (« orienter les consommateurs vers des choix *adaptés à leurs besoins* »). Cette conception behavioriste de l'obésité irrigue d'autres suggestions : ainsi, une phrase comme « [la législation alimentaire] n'est, à ce stade, pas conçue pour maîtriser les risques nutritionnels » ne trouve pas grâce aux yeux des représentants de l'ANIA, pour lesquels il serait plus pertinent d'indiquer que cette législation « n'est, à ce stade, pas conçue pour maîtriser les risques liés aux comportements alimentaires ».

Devant porter sur les pratiques de consommation, la lutte contre l'obésité ne saurait dès lors prendre appui exclusivement sur l'offre alimentaire, comme le rappellent régulièrement les industriels, en entretien ou dans la documentation : « nous déplorons que ces chartes soient axées sur les produits alimentaires et les entreprises du secteur alimentaire. Des possibilités de chartes avec d'autres acteurs devraient être possibles : association de consommateurs, sportives, autres secteurs industriels, media, etc. » (« projet référentiel »). Il s'agit en ce sens de distribuer le problème de l'obésité entre différents acteurs parmi lesquels le secteur agro-alimentaire ne compte finalement plus que pour une part marginale. Le consommateur occupe au contraire une place centrale : c'est son comportement qu'il s'agit

¹ Alors président de la première chambre de la Cour des Comptes, celui-ci est alors un ancien directeur général de la DGCCRF.

² Ces documents d'archives ont été recueillis par l'un des auteurs (T. Bossy) lors d'un travail de recherche doctorale mené entre 2005 et 2010. Le document sera par la suite désigné comme « projet référentiel ».

Congrès AFSP Paris 2013

d'informer, pour finalement le former. Aussi, les interrogations des industriels, par la voix de l'ANIA, portent sur les modalités d'information sur les chartes d'engagements de progrès nutritionnel : « **Pour la définition de ces modalités, une réflexion de fond est indispensable.** Comment l'Etat intervient pour expliquer cette démarche auprès des consommateurs : quel plan de communication ? Cette mention prévue sera-t-elle bien comprise et identifiée par les consommateurs ? Quelle incidence sur la perception des consommateurs si marquage sur les produits ?? Sous quelle forme cette info devrait-elle être présentée : texte, image, graphique ou symbole ? »¹ (« projet référentiel »).

Si la quasi-totalité des acteurs du secteur agro-alimentaire mettent régulièrement les actions sur les produits alimentaires en concurrence avec celles à mener quant aux compétences des consommateurs, privilégiant sur ce point l'optique adoptée par le premier PNNS plutôt que celle définie par le deuxième, tous ne partagent pas une même perception de l'assise marchande d'une politique nutritionnelle efficace. En particulier, une ligne de clivage oppose les producteurs aux distributeurs de produits alimentaires autour de l'arbitrage entre chartes d'engagement individuelles et collectives. Les chartes peuvent en effet être conclues, ou bien par des entreprises à titre individuel, ou bien par des associations professionnelles à titre collectif. Les producteurs agro-alimentaires, et l'ANIA, partagent un même point de vue, et conçoivent principalement les chartes comme collectives², à partir du raisonnement selon lequel le succès des politiques nutritionnelles repose de manière décisive sur l'implication du plus grand nombre possible d'acteurs, quitte à ce que les améliorations individuelles soient modestes. La lutte contre l'obésité est alors inscrite dans un marché en évolution. Les améliorations ne sont envisagées non pas tant au niveau des firmes qu'à celui, plus général, d'un marché, voire d'un secteur. En entretien, la responsable « Qualité et Nutrition » de l'ANIA joint le geste à la parole et, dessinant un nuage de points représentant l'ensemble des entreprises d'un pan du marché agro-alimentaire, explique « que le fait d'avoir des chartes collectives, c'est que c'est l'ensemble du nuage de points qui va évoluer et qu'à partir du moment où on a cet effet d'entraînement, les grands groupes pourront aller plus loin ; les petits pourront aller à la hauteur de leur moyen. Et surtout, on ne voulait pas que le fait d'avoir signé une charte devienne un argument marketing » (entretien du 04 juin 2012)³.

Les chartes individuelles, quant à elles, sont promues, en entretien, par les distributeurs alimentaires dans la mesure où les questions nutritionnelles peuvent être perçues comme des enjeux concurrentiels. Dans ce cadre, la différenciation des producteurs agro-alimentaires se trouverait au principe d'une émulation concourant de manière vertueuse à la réalisation d'objectifs nutritionnels ambitieux : « la sécurité alimentaire n'est pas un sujet concurrentiel, de différenciation. La nutrition, si ! C'est aussi ce qu'il faut avoir en tête » (responsable « Qualité » d'un groupe de distribution, entretien du 11 avril 2012). La position des distributeurs rejoint sur ce point celle défendue par les fonctionnaires du ministère de la Santé. En privilégiant des chartes individuelles, il est possible d'identifier le champ des améliorations possibles dans le contexte d'une lutte contre l'obésité, concernant des entreprises par définition moins nombreuses que celles concernées par les chartes collectives. Individuelles, les chartes ont alors pour mission de servir d'étalon des progrès nutritionnels possibles, de montrer un « exemple à suivre » par les autres producteurs.

L'opposition qui se dessine alors n'est pas seulement un désaccord sur les modalités techniques ou juridiques de mise en œuvre d'un même objectif : comme le suppose la

¹ En gras dans la version originale.

² Cette position, souvent répétée en entretien, n'empêche pas les producteurs de signer des chartes individuellement.

³ La défense des chartes collectives par une association comme l'ANIA n'est pas anodine compte tenu des missions et objectifs d'une association qui entend défendre les industriels de l'agro-alimentaire dans leur ensemble, et s'oppose donc aux différents principes de différenciation de ses membres.

Congrès AFSP Paris 2013

littérature sur les instruments d'action publique, ces modalités reflètent bien davantage des débats quant à la définition même des objectifs de la lutte contre l'obésité. Ces deux points de vue sont évidemment le support de critiques croisées. L'approche qui privilégie les chartes collectives est ainsi critiquée comme témoignant d'une approche timide, voire timorée, de la lutte contre l'obésité. À l'inverse, une conception individuelle des chartes est appréhendée comme maximaliste jusqu'à l'excès et, conduisant à l'exclusion de ses potentiels signataires la plupart des producteurs agro-alimentaires, revient à en obérer par avance les résultats.

II. Les motivations d'engagements volontaires

Beaucoup d'industriels ne partagent pas le cadrage de la question de l'obésité ayant présidé la mise en place d'un dispositif comme celui des chartes d'engagements volontaires, ce qui explique les réticences qu'ils ont pu avoir à s'inscrire dans une telle démarche. En faire une raison exclusive interdirait cependant de comprendre la participation de certains d'entre eux au PNNS 2, *via* la signature de chartes. Que l'instrument des chartes d'engagements volontaires n'ait pas rencontré le succès escompté ne signifie pas pour autant qu'il ait connu un échec radical. On compte ainsi, mi-2012, une trentaine de chartes signées – incluant quelques très grands « noms » de l'industrie agro-alimentaire¹.

Les acteurs du secteur avancent communément différentes explications à leur proposition de chartes d'engagements volontaires. Un premier associe la signature de chartes à l'objectif, plus ou moins explicite, d'écarter la possibilité d'un recours à la législation dans le domaine alimentaire. L'adoption d'engagements volontaires de la part des fabricants de produits alimentaires apparaît comme une stratégie rationnelle contre l'édiction de mesures plus coercitives ou contraignantes, de type légale, réglementaire ou fiscale. Le caractère volontaire des chartes s'oppose alors à tout ce qui relève de l'imposition. Deux justifications sont présentées par les industriels. En premier lieu, effectuer des progrès nutritionnels représente selon eux une démonstration de « bonne volonté » susceptible de rendre plus difficile pour le législateur le recours ultérieur à des instruments plus coercitifs. En second lieu, la mise en place d'une telle législation aurait été, pour partie, déjà prise en compte dans les pratiques des firmes signataires. Ce second aspect est notamment évoqué par l'un des fonctionnaires en charge des chartes d'engagements pour qui, notamment, les entreprises « y ont vu un moyen, probablement, d'anticiper des évolutions plausibles de la norme, en se disant, "bon, pour l'instant, on a le droit de mettre tant de sel dans le jus de tomate, mais après tout, c'est pas impossible que demain, on nous dise qu'il faut baisser" » (Fonctionnaire ayant travaillé pour la DGS, entretien du 07 mars 2012).

Les industriels rencontrés n'avancent que rarement en entretien un argument qui, dans une certaine mesure, revient à présenter les chartes comme un dispositif instrumentalisé par eux afin d'éviter d'être confrontés à un certain type d'action publique. On en trouve cependant une trace dans les discours tenus au sujet des changements intervenus dans la législation touchant le secteur agro-alimentaire. Le cas de la « taxe soda » est ici remarquable. Créée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, cette contribution a instauré une taxation, à hauteur de 7,16 € par hectolitre pour les boissons contenant des sucres ajoutés, mais aussi pour celles contenant des édulcorants de synthèse². Elle s'applique donc aussi bien aux firmes ayant signé des chartes qu'à celles ne l'ayant pas fait. La dénonciation de la « taxe soda » par les fabricants emprunte régulièrement au registre de la trahison ou de l'injustice, voire de l'hypocrisie politique – la mesure étant présentée comme une attaque envers une

¹ On en trouvera la liste en Annexe.

² L'élargissement de la taxe soda aux boissons comportant des édulcorants de synthèse est loin d'être neutre et invite à procéder à une analyse de la taxe soda elle-même.

Congrès AFSP Paris 2013

cible politiquement commode comme les fabricants de boissons sucrées, alors qu'il eût été préférable de s'atteler en profondeur au problème de l'obésité.

Nous, on a été très marqué, par tout le débat qui est arrivé... cette taxe soda. Y a tout un contexte où on avait besoin d'argent, on en était conscient, on était même prêt à participer parce qu'il n'y a pas de raison qu'on soit pas solidaire avec l'ensemble de la Nation. Nous, ce qui nous a marqué, c'est la stigmatisation qui a été faite. On nous demande de faire des efforts : on est vertueux, on fait des efforts, on dépasse la demande du gouvernement, on arrive à bien travailler, on baisse le sucre. Et derrière, c'est vrai qu'on se fait taxer tous de la même façon, sans prendre en compte les efforts des uns et des autres. Et c'est vrai qu'en interne, quelques-uns se sont dits : « à quoi ça sert de faire tout ça ? », parce que ce sont quand même des dépenses assez conséquentes... J'ai senti en interne une certaine incompréhension : pourquoi les pouvoirs publics nous demandent d'aller dans un sens... et après, n'en tiennent pas compte ? Si on a l'impression, dans l'industrie, d'être punis comme c'est le cas déjà, en tout cas, pour nous, pour les sodas, c'est pas encourageant. On a fait plein de choses pour la nutrition sur nos produits, sur la qualité, sur le fait de les rendre meilleurs, tout simplement. On fait toutes ces choses-là. Maintenant, on s'est tous retrouvés taxés de la même façon. Dans ce cas-là, pourquoi on le fait ? Et c'est là que les chartes d'engagement n'ont eu aucun impact à l'Assemblée. Aucun.

Responsable des Affaires Publiques, producteur de boissons, entretien du 27 février 2012.

Les récriminations sont d'autant plus virulentes qu'elles signent l'échec, dans le cas de ce fabricant de boissons sucrées, d'une stratégie « communicationnelle » d'investissement dans les chartes d'engagement. Celle-ci est un deuxième motif d'implication des entreprises dans le dispositif des chartes. Régulièrement montrés du doigt par les associations de consommateurs ou les médias comme participant, pour des raisons économiques, d'une piètre alimentation de la population, certains industriels agro-alimentaires voient dans un instrument comme celui des chartes un moyen de lutter contre le stigmate qui leur est ainsi associé. Elles s'inscrivent alors dans un répertoire d'actions possibles (participation à EPODE, partenariat avec l'OQALI, etc.) (Bergeron, Castel et Nouguez, 2011). Le rôle des intermédiaires du secteur dans la proposition et la validation des chartes atteste d'une approche des chartes comme instrument de communication. La validation de chartes d'engagement ne se résume que rarement à un face à face entre un industriel et une administration qu'incarne le comité de validation des chartes. Elle mobilise régulièrement un tiers qui prend en charge la finalisation effective des chartes d'engagement, et fait l'interface entre les industriels et l'administration. Des agences de communication, particulièrement actives dans le secteur agro-alimentaire, ont souvent occupé ce rôle de médiation entre les deux parties signataires de chartes d'engagement.

On s'est fait mal et c'est bien, parce que c'est vrai que nous, on y croyait donc on a poussé... On a fait plus de deux tiers des chartes qui ont été signées, à l'agence, pour nos clients. Donc on en a écrit un sacré paquet. Nous on y a vraiment cru, et on s'est dit : « écoutez, vous êtes tout le temps en train de vous plaindre du fait que l'État impose des choses de façon arbitraire, administrative... pour une fois qu'il y a une démarche volontaire, complètement ouverte ». Et ça a eu une autre vertu indirecte, je trouve, c'est que ça a appris aux deux parties à dialoguer et à comprendre, et nous, c'est intéressant parce qu'on a fait un rôle de médiateur dans ce domaine, parce qu'on rédigeait les chartes pour nos clients, on les soutenait.

Congrès AFSP Paris 2013

Responsable d'une agence de communication active dans le secteur agro-alimentaire,
entretien du 07 juin 2012.

Le rôle des agences dans la formalisation des chartes les mène parfois à tenir un rôle de « prescripteur », incitant les industriels à s'engager dans une démarche de proposition, en mettant en évidence les bénéfices qu'ils pourraient en retirer. Ainsi, l'un des principaux distributeurs français, ayant ébauché des contacts avec l'administration avant d'y mettre un terme, remarque que si « le Ministère de la Santé ne [leur] a pas couru après », ils avaient alors été « poursuivis par des tiers » leur assurant pouvoir leur apporter un concours précieux dans l'élaboration de chartes d'engagement, à la faveur notamment de leur « connaissance du comité de validation » (Responsable « Qualité » d'un groupe de distribution, entretien du 11 avril 2012). Les agences de communication se saisissent des chartes comme d'un moyen de proposer leurs services à des clients et, ce faisant, se transforment en véritable promoteur des chartes d'engagement, replacées dans le contexte d'une valorisation en termes de communication. Ces enjeux sont d'autant plus aisément perçus que les produits alimentaires sont davantage stigmatisés. L'amélioration du profil nutritionnel d'un produit riche en matières grasses est en ce sens plus décisive que celle d'un produit réputé plus « sain ».

Quand je disais « matière grasse saine », c'est parce qu'actuellement on a un déficit en oméga 3. Et quand je dis « saine », c'est pas pour dire que les autres sont malsaines, parce que même des [acides gras] saturés, il en faut dans l'alimentation. Quand je dis « saine », c'est parce qu'on essaye de rééquilibrer ces apports en oméga 3. Après, je vais pas me cacher derrière mon petit doigt : si on était la collective des oranges, l'amélioration du profil nutritionnel des oranges, c'est pas quelque chose qui nous perturberait chaque année. Bien sûr que nous, on vend du gras, et qu'il y a un problème d'obésité et que nous, notre objectif, c'est toujours d'apporter le meilleur possible, donc « qu'est-ce qu'on est capable d'apporter qui serait le mieux pour l'alimentation des Français ?

Chef de groupe « Innovation », producteur d'aliments contenant des matières grasses,
entretien du 02 mars 2012.

Mais la valorisation des chartes ne se réalise pas seulement en direction de l'extérieur. Elle répond aussi à un objectif interne : mobiliser les personnels des entreprises concernées. Entreprendre la signature d'une charte d'engagement permet de donner un aspect « officiel » à des objectifs poursuivis par les entreprises. La mise en place des chartes a pu représenter une aubaine pour certaines entreprises ayant développé des démarches de modification de la composition de leurs produits. De tels effets apparaissent notamment dans le cas des premières entreprises signataires de chartes d'engagements volontaires, qui y voient une opportunité de valider des démarches engagées en interne. Plus généralement, la mise en ordre des efforts des firmes autour des objectifs nutritionnels conduit à une certaine recomposition organisationnelle en leur sein. En effet, la mise en œuvre de chartes d'engagement met en jeu un certain nombre de services et départements des firmes, parfois réunis momentanément autour de ce projet. C'est le cas notamment d'un industriel agroalimentaire ayant signé une charte d'engagement dès 2008.

Nous, chaque année, on essaye d'améliorer nos produits. Comment est-ce qu'on peut mobiliser l'entreprise autour de projets ambitieux ? Parce que déjà, chaque année, on essaye d'être mieux en mieux. Comment faire pour que ce soit un vrai projet porté par l'entreprise ? Et donc, à ce moment-là... nous on s'intéresse depuis toujours aux politiques de santé et donc, voilà, il y avait ce projet-là des chartes PNNS qui nous tombaient au moment où nous, justement, on se posait cette question-là, et donc, on s'est dit que c'était l'opportunité d'offrir un cadre, mais plus pour de l'interne. Pour

Congrès AFSP Paris 2013

structurer. Dans tous les cas, on aurait fait ce travail : c'est la politique de l'entreprise d'améliorer constamment. Comment on fait pour structurer cette démarche-là ? Maintenant, c'est fini depuis 2010 mais même si la charte est terminée, nous on a d'autres projets d'amélioration.

Responsable Nutrition et Affaires réglementaires, producteur d'aliments contenant des matières grasses, entretien du 02 mars 2012

On fonctionne sur la base d'équipes projet transversales. C'est-à-dire que c'est pas juste la personne du marketing qui fait tout. Il y avait quelqu'un de la R&D, quelqu'un de la nutrition, quelqu'un de la communication. Donc c'était : de quelles compétences on a besoin ? Comment tout ça s'organise pour que tout ça fonctionne correctement ? Quand on l'a fait, y a pas de question de prudence ou pas de prudence. Ce qu'on a dit, c'est : « voilà, nous, notre objectif, c'est d'améliorer – il s'agit pas que de diminuer les matières grasses – c'est d'améliorer constamment le profil lipidique de nos produits ». Donc, comment améliorer encore nos produits ? Et d'abord le produit phare, parce que c'est celui qui fait le plus de volumes. Et puis les autres, et de l'intégrer dans nos développements. Et là, la R&D nous a dit : « voilà ce qui est possible en produit qui se cuisine » parce que nous, c'est quelque chose qu'on voulait conserver.

Chef de groupe « Innovation », producteur d'aliments contenant des matières grasses, entretien du 02 mars 2012

Dans les faits, la démarche des chartes d'engagement marque une tentative de rééquilibrage des rapports de force internes à la firme en faveur des services de Recherche et Développement. Ceux-ci gagnent en importance en dressant les contours du champ des modifications possibles des produits. Les changements de leur composition nutritionnelle rejouent en effet au plan organoleptique, et induisent des changements de texture, d'apparence et de saveur des produits. En ce sens, les responsables des services de recherche, de développement et d'étude (en charge des tests auprès des consommateurs) prennent, ne serait-ce que momentanément, le pas sur les services du marketing. Ce rôle accru des départements de R&D renseigne aussi sur les représentations du marché et des consommateurs, qui orientent généralement les pratiques des firmes agro-alimentaires (Barraud de Lagerie & Pilmis, 2013).

En ce sens, l'adhésion de certaines firmes aux chartes d'engagements peut répondre à un état particulier des rapports de forces entre les différents services au sein des entreprises, et se comprendre comme une action des services « Qualité » et « Nutrition », mais aussi des départements de R&D pour lesquels ce projet est une occasion de renforcer leur position dans l'organisation des firmes. Finalement, bien que le nombre de chartes d'engagement signé demeure globalement assez faible, certaines de leurs propriétés ont pu rencontrer les intérêts de producteurs agro-alimentaires, les ayant conduit à mettre en œuvre une démarche de ce type : celles-ci peuvent aller du simple effet d'aubaine, lié à la possibilité de bénéficier d'une validation « officielle » pour des actions déjà entreprises au sein de la firme, à la volonté de dé-stigmatiser de produits réputés « trop » gras, « trop » salés ou « trop » sucrés ou d'anticiper les changements de la législation en matière nutritionnelle. Comprendre les motivations présidant à l'établissement d'une telle charte d'engagement invite à la fois à replacer les firmes dans le monde économique qui est le leur, à travers le rôle des agences de communication ou le rôle de la forme organisationnelle des firmes.

III. Crédibilité contre visibilité, instrument contre dispositif

Congrès AFSP Paris 2013

Comprendre les mécanismes sociaux à l'œuvre dans un dispositif comme celui des chartes d'engagement impose également de s'attacher au processus même d'établissement, de négociation puis de validation des chartes. Celui-ci met en jeu l'instance administrative en charge de cette mission : dirigée par un fonctionnaire du Ministère de l'Economie, des Finances et du Budget¹, celle-ci regroupe des fonctionnaires du Ministère de la Santé mais aussi des universitaires et des experts. Ce comité est constitué de quatre collèges couvrant les différentes dimensions des problèmes rencontrés : nutrition, économie des filières alimentaires, économie et marketing, technologie alimentaire. S'il a vocation à émettre un accord des pouvoirs publics aux engagements des firmes, le comité a également pour charge la gestion du dispositif lui-même. Dans les faits, l'instrument des chartes prend essentiellement la forme d'une validation des modifications proposées par des entreprises privées – à ce titre, il s'apparente à un outil d'abord symbolique, qui soulève la question de la confiance dans le dispositif.

Les enjeux de construction et de préservation de la crédibilité du dispositif se déclinent en une série de dilemmes auxquels sont confrontés les membres du comité, et parmi lesquels ils doivent trancher. Ceux-ci peuvent porter aussi bien sur l'identité des signataires que sur le contenu des chartes elles-mêmes. Ils s'organisent, au moins d'un point de vue analytique, autour de deux questions :

- « La validation d'un engagement est-elle affaire de "seuil" ? ».
Dans un premier cas, exclure tout minimum risquerait de mettre à mal un instrument susceptible d'être décerné à quiconque, quels que soient les progrès nutritionnels envisagés, c'est-à-dire y compris s'ils sont faibles ou symboliques. Dans le cas contraire, le risque est de saper l'assise d'un outil dont, au contraire, seraient exclues de nombreuses firmes, et notamment les plus vertueuses sur le plan nutritionnel² : l'outil, visant à promouvoir une amélioration des aliments, serait difficilement accessible aux acteurs ayant déjà procédé à des améliorations nutritionnelles importantes.
- « Certains acteurs économiques doivent-ils être écartés par principe du dispositif des chartes ? ».
L'accès de toutes les firmes aux chartes peut sembler une condition préalable à leur réussite en tant qu'outil d'amélioration nutritionnelle des produits alimentaires – exclure d'emblée certains producteurs interdit de parvenir à une pleine réalisation de l'objectif des chartes. Mais le risque existe que les chartes elles-mêmes soient discréditées par la présence, parmi les signataires, d'entreprises agro-alimentaires ayant, sur le plan nutritionnel, une mauvaise réputation ou une mauvaise image : les chartes pourraient alors être perçues comme un « label » décerné aux entreprises les moins exemplaires.

Les travaux du comité de validation des chartes comportent une dimension essentielle de gestion de la réputation de ces chartes elles-mêmes : à certains égards même, c'est là l'un des principaux problèmes auxquels s'attelle ce comité. À ce titre, ils présentent par nature les

¹ Né en 1946, ancien élève de l'ENA, ce haut fonctionnaire débute sa carrière dans les services du Premier Ministre, puis rejoint le Minefi à la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes, dont il dirige le service de la concurrence de 1990 à 1994. Par la suite, il est successivement chef de la mission de contrôle santé et sécurité sociale au contrôle d'État (1995-1997), chef de la mission pour l'informatisation du système de santé (1998), président du comité économique des produits de santé (1999-2011).

² Cette croyance, qui repose sur l'idée d'une difficulté croissante de l'amélioration marginale (améliorer un produit devient de plus en plus compliqué, donc toujours plus coûteux), est au cœur de la proposition des industriels de rendre possible la validation rétroactive d'actions effectuées par les industriels.

Congrès AFSP Paris 2013

aspects d'une stratégie de maîtrise et de préservation du capital symbolique des chartes d'engagement, qui finalement oriente la décision de valider, ou non, telle ou telle charte.

Là, dans le référentiel, y a une phrase à un endroit qui dit que, je sais plus comment elle est formulée : « le comité n'acceptera que les engagements significatifs », et donc se laisse le jugement de ce qu'il va entendre par « significatifs ». Il est certain que le comité est plutôt là sur une vision de dire : « on peut faire beaucoup mieux que ce que voudraient *a priori* faire les industriels ». C'est moins facile. Moi, je le dis sincèrement, je pense que s'engager dans une charte comme ça, c'est un vrai gros boulot, c'est un véritable investissement. C'est pas du pipeau. Et donc, nous, on fait... le comité maintient cette pression et dit qu'il ne signera pas si cet engagement n'est pas un petit peu suffisant. Si c'est pour diminuer de 0,5 % la teneur en sucres de mes produits, j'ai fait un progrès, mais enfin bon... On s'en fout, quoi ! Et je pense que notre boulot, c'est... l'avant-garde, je sais pas... mais c'est un petit peu donner le ton de jusqu'où on peut aller.

Fonctionnaire ayant travaillé pour la DGS, entretien du 26 avril 2012

Ce qu'on a essayé de faire, c'est de maintenir un niveau d'exigence suffisant pour que personne ne dise : « ils sont tombés sur la tête dans l'administration : ils prétendent lutter contre l'obésité et améliorer la nutrition, et ils donnent un coup de tampon à des entreprises ». On a échappé à ça. On a toujours refusé le symbole. Ça, c'est tout à fait clair. Sur [une firme qui n'a pas réussi à faire valider ses engagements], on ne pouvait pas dire que le bilan nutritionnel était amélioré, parce que c'était epsilonlesque. Ils retiraient un tout petit peu de sucre et ils mettaient du lactose à la place. Les experts se grattaient d'ailleurs le menton pour savoir si c'était meilleur ou moins bon pour la santé. Donc, on n'aurait pas pu rendre compte si vous voulez. Si on avait dit : « ah ben oui, ils ont fait ça », les gens auraient dit : « mais c'est ridicule ». Ça devait correspondre, je sais pas, à un quart de morceau de sucre. C'était un truc comme ça. C'était ridicule. Quand je dis « un quart de morceau de sucre », je sais pas, mais c'était tout petit, petit. C'est pour ça qu'on a refusé. Ils étaient très malheureux. Les gens de [la firme] nous en ont beaucoup voulu.

Fonctionnaire de la DGS, entretien du 07 mars 2012

Dans cette perspective, les travaux du comité de validation sont guidés par les formes concrètes de résolution du premier dilemme. La validation des engagements pris par une entreprise agro-alimentaire suppose que ceux-ci atteignent un certain niveau, qualifié par les membres du comité de validation des chartes de « significatif » – ce niveau minimal est implicite, et varie selon le type de produit et le type de firme. Les récits qui sont faits des propositions de chartes ayant échoué à être validées le font apparaître sous une lumière particulièrement vive. Ces exemples mettent aussi en évidence les issues possibles du second dilemme. L'évaluation de la réputation des aspirants à la signature d'une charte d'engagement se fait alors au cas par cas. La crédibilité des chartes, voire l'interrogation sur leurs finalités, est chaque fois remise sur le métier, si bien que relater l'histoire d'une charte suppose d'articuler les deux problématiques distinguées plus haut.

[Une enseigne de *fast-food*], ils s'étaient donnés beaucoup de mal. On était arrivé à une charte qu'après réflexion, j'avais suggéré à mes collègues du comité (certains étaient pas très chauds), j'avais dit : « bon, on peut signer. On n'a pas de raison de ne pas signer, parce qu'ils sont rentrés dans les règles ». Après tout, on peut pas changer les règles à la tête du client. Néanmoins, il y avait une certaine réticence pour signer avec [l'enseigne de *fast-food*] parce qu'on était en plein dans « est-ce qu'on valide des bons produits ou est-ce qu'on valide des produits qui progressent ? » C'était

Congrès AFSP Paris 2013

évidemment pas possible de valider les produits [du *fast-food*] en tant que tels. Ils sont pas dégueulasses mais [en rigolant] faut pas manger que ça. C'est un peu délicat. C'est des produits qui ont mauvaise réputation dans le domaine, justement, de la lutte contre l'obésité et les maladies métaboliques. Mais néanmoins on était prêt à signer.

[...] Si [un fabricant de margarine light et qui soutient des allégations de santé] a été dans les premiers, c'est qu'ils se sont donnés du mal, que c'était facile et sans risque pour nous. Mais heureusement qu'on ne s'est pas arrêté là. [Les membres du comité de validation des chartes] qui sont pour la plupart très éminents dans le domaine de la nutrition, ça leur posait aucun problème de labelliser [...] sur ses progrès nutritionnels *parce que*, en même temps, on mettait l'étiquette « nutrition » sur un produit qui faisait plutôt des efforts. Mais ils se sont à mon avis assez vite rendu compte que si on ne labellisait que [une marque très connue de beurre light] ou [un fabricant de margarine light et qui soutient des allégations de santé], on perdait totalement notre temps. Puisqu'on allait améliorer des produits qui étaient surtout consommés par des gens qui étaient déjà hyper conscients de... Ces gens modifient leur consommation eux-mêmes. Ils ont pas besoin qu'on les aide. Et donc, on s'est réjoui, si vous voulez, de pouvoir faire affaire avec des entreprises qui sont plutôt emblématiques de l'inverse. Ce qu'il faut, c'est améliorer les mauvais produits. Ceux qui sont déjà triés sur le volet du point de vue nutritionnel, les gens les achètent pour ça et... c'est pas un sujet.

[...] On a été assez prudent dans la validation d'engagements d'amélioration nutritionnelle de recettes qui s'appliquaient aux produits qui étaient les moins bons de leur petit marché. Et qui ne faisaient à peu près que se mettre au niveau de l'ensemble de leurs concurrents. On l'aurait pas validé, justement pour ça, pour ne pas mettre l'étiquette « nutrition » au plus mauvais de la classe. Mais ce qui est important de noter, c'est que c'est vrai par catégorie, on ne peut pas comparer, si vous voulez, quelqu'un qui est dans une mauvaise catégorie et quelqu'un qui est dans une bonne.

Fonctionnaire ayant travaillé pour la DGS, entretien du 07 mars 2012.

Finalement, l'identité « sociale » des pétitionnaires des chartes, *i.e.* leur réputation, plus ou moins flatteuse, plus ou moins piteuse, en matière de nutrition, occupe une place centrale dans le processus de validation des engagements, et donc de formalisation des chartes. À certains égards, ce dilemme n'est jamais définitivement tranché, à partir de la définition de critères explicites ou, plus exactement, sa résolution pratique tient à une gestion fine : ne pas exclure les « meilleurs élèves » en matière de nutrition sans se limiter à eux, inclure les « cancre » tout en évitant que les chartes s'y réduisent. L'importance de l'identité des signataires, identifiée à la réputation qu'elle charrie, est aussi au cœur de la préférence des promoteurs des chartes et des gestionnaires de leur capital symbolique pour des chartes individuelles, plutôt que collectives. La construction symbolique des chartes d'engagement comme instrument crédible repose également sur la possibilité de mettre en scène leur capacité d'attraction de quelques acteurs majeurs du secteur agro-alimentaire. Cette entreprise implique de privilégier l'enrôlement de quelques grands « noms » plutôt que de secteur entiers qui, pour avoir un impact plus massif sur l'offre alimentaire, ne procurent ni la même couverture médiatique, ni les mêmes profits symboliques ou politiques. La publicité faite aux premières chartes d'engagement validées, réunissant le ministre de la Santé et les dirigeants de quelques grandes entreprises¹, manifeste ces velléités d'une recherche d'exposition médiatique, d'obtention de bénéfices symboliques (pour les chartes) et d'accumulation de profits politiques (pour le ministère de la Santé). Cette période représente un premier temps des chartes, marqué par l'élaboration de son référentiel-type et l'établissement de « pré-

¹ Celles-ci regroupent alors des entreprises de la distribution (Auchan, Carrefour, Casino, Monoprix), de l'agro-alimentaire (Coca-Cola, Ferrero, Taillefine, Unilever) et de la restauration collective (Mc Donald's).

Congrès AFSP Paris 2013

engagements »¹, souvent initiées directement par le ministère de la Santé (comme l'ont rappelé en entretien plusieurs industriels rencontrés).

Xavier Bertrand avait fait une conférence de presse en signant de façon solennelle... Alors je peux comprendre, comme il avait lancé ce processus et qu'il allait partir, il a voulu en gros acter les choses par quelque chose de symbolique qui engageait, avec les patrons des entreprises, pour se dire « il faut que le mouvement soit engagé et continue, même quand on sera parti ». À la limite, s'il en a tiré un bénéfice politique, tant mieux pour lui, mais objectivement, c'était vertueux, c'est-à-dire que la chose était bien, y avait un risque, si on signait pas, que la chose après se délite. Donc, voilà, il a voulu faire un acte symbolique, en engageant... et c'était une condition : il fallait que ce soit les patrons des boîtes qui viennent signer avec le Ministre pour que, symboliquement, les gens qui soient partis aillent au bout.

Responsable d'une agence de communication active dans le secteur agro-alimentaire,
entretien du 07 juin 2012

Le 15 février [2007], le cabinet du ministre de la Santé a voulu montrer qu'il se passait quelque chose, que c'était quelque chose de sérieux. Il y avait les présidentielles qui s'amaient, donc il y avait la période de réserve liée à la présidentielle, donc il fallait montrer quelque chose, c'était très politique, faire valoir quelque chose. À ce moment-là, le cabinet a pris contact avec un certain nombre d'industriels en leur demandant : « voilà, on a fait ça, est-ce que vous pouvez, rapidement, proposer quelque chose ? » Donc il y avait effectivement neuf industriels qui ont fait un dossier, à toute vitesse (bon, c'était plus ou moins prêt), et qui l'ont proposé. Mais c'était... un brouillon. Ils n'avaient pas réalisé réellement leur document en tenant compte de l'ensemble des éléments du référentiel. Vous voyez ce que je veux dire ? Il fallait que ce soit... Il y a une conférence de presse de Xavier Bertrand en présence de ces neuf postulants qui avaient présenté leurs trucs. Leurs dossiers eux-mêmes ont ensuite été analysés vraiment dans le cadre du comité, quand le comité a été constitué et qu'il s'est réuni pour la première fois, c'est-à-dire au mois de juin d'après. En juin 2007. Et c'est à ce moment-là où effectivement, comme ça se passe depuis toujours d'ailleurs, y a aucun dossier qui passe du premier coup.

Fonctionnaire ayant travaillé pour la DGS, entretien du 26 avril 2012

Faire porter le regard sur les modalités de gestion de la réputation et de la crédibilité des chartes met en évidence leur caractère triplement symbolique. Tout d'abord, l'efficacité d'un tel dispositif de politique publique repose pour partie sur le soutien symbolique d'une volonté politique qui en est à l'origine. Pour reprendre une expression employée par nombre d'interlocuteurs durant cette enquête, il est nécessaire que de tels instruments soient « portés » par le politique, qu'il les promeuve politiquement. Mais la dimension symbolique de l'outil n'est pas qu'affaire de légitimation, elle tient aussi à ses usages : l'efficacité d'un instrument comme celui des chartes dépend de manière centrale de l'usage qui en est fait. Le fait que telle charte soit validée plutôt que telle autre, qu'elle valide les engagements de telle entreprise plutôt que de telle autre, que ces engagements soient de telle nature plutôt que de telle autre... les travaux précédant la validation des chartes supposent d'apporter des réponses à un ensemble de questions.

À bien des égards, le dispositif des chartes d'engagement repose sur sa dimension symbolique : l'instrument doit être considéré par les acteurs comme légitime et crédible.

¹ Dont certains ont préfiguré les chartes finalement validées.

Congrès AFSP Paris 2013

Cependant, l'adhésion des acteurs économiques à ce dispositif suppose de pouvoir faire fond sur cet aspect symbolique pour le mettre en cohérence avec la politique commerciale et marketing de la firme. En ce sens, l'amélioration nutritionnelle a vocation, pour de nombreux industriels, à s'intégrer dans leur démarche de communication. Un outil comme celui des chartes d'engagement est aussi bien un instrument de politique publique au moyen duquel lutter contre l'obésité qu'un dispositif marchand participant aux luttes concurrentielles du secteur agro-alimentaire, et ceci dans la mesure où elles s'organisent autour de la composition nutritionnelle des aliments. L'utilisation des chartes d'engagements par les producteurs agro-alimentaires contribue sur ce point à les rapprocher de dispositifs de confiance pour lesquels la mise en visibilité est un enjeu décisif (Karpik, 1996). Visant à résoudre les problèmes rencontrés par les individus du fait de leur méconnaissance des qualités et des propriétés d'un bien, et qui peuvent rapidement conduire à une « crise de l'échange marchand », ces dispositifs de confiance doivent par définition être « visibles », c'est-à-dire apparents et lisibles. C'est le cas par exemple des dispositifs équivalents les plus régulièrement rencontrés dans le monde économique, qu'il s'agisse des labels, des classements, etc.

L'adhésion des entreprises aux chartes d'engagements achoppe sur cette question de la mise en visibilité. Pour l'un des responsables d'un grand groupe européen de distribution, « ce qui a achevé l'insuccès » des chartes, c'est qu'« en termes de communication... ben les opérateurs ne pouvaient pas en faire » (responsable « Qualité » d'un groupe de distribution, entretien du 11 avril 2012). Les possibilités offertes aux producteurs agro-alimentaires de se prévaloir de la signature de chartes d'engagements sont étroitement encadrées. Au-delà d'un « principe d'information des consommateurs » décrit en des termes laconiques (« le signataire a la possibilité de faire état de ses engagements de progrès nutritionnel »), le référentiel-type précise que cette information des consommateurs repose sur l'utilisation de la formulation « [Signataire]¹ engagé dans une démarche nutritionnelle encouragée par l'Etat (PNNS) ». Celle-ci « peut être apposée sur un produit concerné par un engagement à condition d'être accompagnée d'un étiquetage nutritionnel ». Si cette mention peut être combinée à l'utilisation d'un logo PNNS, la valorisation des engagements repose principalement sur l'utilisation de cette formule. Celle-ci est régulièrement critiquée par les acteurs économiques comme impropre à l'utilisation commerciale ou à la communication, notamment du fait de sa longueur : « Une allégation qui porte, c'est une allégation courte, et intuitive. [...] Un slogan comme "la France forte", c'est deux mots. Trois, si vous ajoutez l'article. Pareil : "Nourri. Sans. OGM" » (responsable « Qualité » d'un groupe de distribution, entretien du 11 avril 2012). La concision de l'expression est présentée comme condition et garantie de son efficacité marketing, de même qu'elle rend possible son apposition sur un emballage spatialement contraint. Mais les critiques de cette formule portent également sur une technicité excessivement au regard des compétences prêtées aux consommateurs.

On a mis la mention sur le pack, mais ça sert à rien, personne la lit. Et en plus, c'est incompréhensible parce que « PNNS », à part les professionnels, personne connaît. Ils connaissent « manger-bouger » mais... Ce truc-là ne sert à rien.

Chef de groupe « Innovation », producteur d'aliments contenant des matières grasses,
entretien du 02 mars 2012

On commence à plus avoir de place sur les packages. [...] Vous avez parfois le « sans sucre ajouté » qui est déjà un logo : y a des tailles d'écriture imposées. Ça, au niveau Europe, c'est des choses européennes, donc, par exemple, il faut que ça fasse 1,2 millimètre, ce dont on se rend pas compte mais qui est déjà assez gros, donc on perd de la place. Vous avez le logo de votre marque, avec les couleurs de la marque, un

¹ Ce signataire peut être une entreprise, une marque, une organisation...

Congrès AFSP Paris 2013

dessin. Y a le point vert : l'incitation au tri. Et nous, on met aussi, sur nos produits, un autre logo, c'est pas obligatoire mais on le met depuis 2009. Et on met les verres pour montrer ce que ça peut représenter. Donc, ça prend de la place aussi.

Responsable des affaires publiques, producteur de boissons, entretien du 27 février 2012

Du point de vue des industriels, les modalités prévues pour la valorisation des engagements pris par les signataires des chartes la rendent donc impossible en pratique : un message trop long, trop technique, insuffisamment explicite comme pourrait l'être un logo. Les stratégies de communication des producteurs agro-alimentaires entrent alors en contradiction avec le dispositif des chartes tel qu'il a été établi. La mise en visibilité des chartes soulève la contradiction des intérêts des promoteurs des chartes et de ceux des industriels. Les objectifs de santé publique poursuivis par les uns, qui impliquent de préserver la crédibilité du dispositif, se heurtent aux objectifs économiques et commerciaux des firmes elles-mêmes. Une formule comme « *[Signataire] engagé dans une démarche nutritionnelle encouragée par l'Etat (PNNS)* » est ainsi le résultat de réflexions importantes entre les membres du comité de validation, au cours desquelles la stricte exactitude de l'allégation prime l'intérêt « marchand » de la formule.

Le concept est pas évident. On a eu beaucoup de mal, notamment, à expliquer, y compris à des gens compétents, qu'on ne discernait pas de label de qualité. Que ce n'est pas parce qu'une entreprise était labellisée que ses produits étaient meilleurs que les autres : c'est pas ça que ça voulait dire, ça voulait dire seulement qu'elle avait décidé de s'engager sur des progrès, dans le sens des objectifs du PNNS. Donc, ça, c'est un concept qui passe pas très facilement. Et puis, c'est vrai qu'on a été plutôt chien sur la façon dont les entreprises pouvaient parler de la chose, justement pour ne pas donner d'impression trompeuse, notamment au niveau des consommateurs. En fait, on les a fortement cantonnés : il y a une phrase sacramentelle qu'ils ont le droit de mettre dans leur documentation institutionnelle. Faut reconnaître que c'est pas très vendeur.

[...] On a reçu une proposition de logo. On n'a pas réussi à trouver d'accord parce que, toujours le même sujet, qui est celui de l'ambiguïté qu'il ne faut pas laisser s'installer entre la qualité et le progrès nutritionnel. Et on n'a pas réussi à trouver, probablement c'est pas trouvable, un logo qui soit suffisamment explicite et qui ne risque pas de donner l'impression que c'est un signe de qualité. Je pense que c'est la quadrature du cercle. À part dire : « ce n'est pas un signe de qualité », on ne sait pas très bien comment faire. C'est pour ça qu'on n'a pas réussi à sortir, malgré beaucoup d'efforts, de cette phrase qui est pas du tout commerciale. Parce qu'elle dit exactement ce que ça veut dire, elle dit ce qu'il faut dire. Si on retire un mot, ça va plus. Si on en rajoute un, ça va plus. Par exemple, les entreprises se seraient contentées de « démarche approuvée par le Ministère de la Santé » plutôt que « approuvée par l'Etat ». Et on a refusé, justement. Parce que là, c'était vendeur pour elles. Ça leur permettait, pour le coup, de contourner le problème des allégations santé, etc. Et on a refusé, justement, pour la raison symétrique ou antagonique, de la raison pour laquelle ils voulaient ça, c'est justement qu'on voulait pas donner l'impression que c'était un produit bon pour la santé.

Fonctionnaire ayant travaillé pour la DGS, entretien du 07 mars 2012

Pour les responsables de l'élaboration et de la validation des chartes, la question de la valorisation des engagements ne se présente pas sous l'angle de leur mise en marché, mais dans une perspective évoquant la protection des consommateurs. Mais surtout, cette « quadrature du cercle » décrite plus haut souligne la nature d'un dispositif comme celui des

Congrès AFSP Paris 2013

chartes d'engagement. Contrairement à d'autres outils, à vocation sanitaire, environnementale ou autre, celles-ci n'entendent pas distinguer des catégories de biens ou de produits, et tracer une ligne de partage entre des produits qui seraient « sains » et d'autres qui ne le seraient pas. Ils sont en cela conformes au souhait d'un bon nombre d'industriels, et plus encore de l'ANIA, d'éviter la stigmatisation de certains produits alimentaires – elle-même liée au cadrage adopté par les industriels de la question de l'obésité. Ce souci de ne pas créer de dichotomie au sein de l'offre alimentaire fait écho aux interrogations qui guident les travaux du comité de validation des chartes et, mieux, renseigne sur les propriétés des chartes d'engagement en tant qu'outil.

Adoptant un objectif d'amélioration nutritionnelle, les chartes ne visent pas à distinguer les produits les uns par rapport aux autres dans une perspective synchronique, mais d'inscrire chaque produit dans un cadre diachronique pour en mesurer les évolutions. Le produit d'une firme signataire d'une charte d'engagements n'est alors pas nécessairement plus « sain » (au sens d'une amélioration nutritionnelle) que celui d'une firme concurrente à un instant t : simplement, il est plus « sain » à l'instant t que le même produit de la même firme à l'instant $t-1$. Réside ici à la fois l'originalité de cet outil et certaines de ses difficultés. Le choix d'une vision en termes d'« amélioration nutritionnelle » (d'un même produit) plutôt que de « qualité nutritionnelle » (d'un produit par rapport aux autres) gêne la mise en marché du dispositif des chartes, qui ne peut contribuer à la formation du jugement du consommateur. À certains égards, cela lui interdit d'être mobilisé par un consommateur pour réaliser des comparaisons entre les produits. Aussi, les désaccords se nouent autour de l'assimilation des chartes d'engagement à un dispositif de confiance. Si, pour les industriels, il s'agit là d'un préalable à l'utilisation marchande des chartes, la définition et les usages de cet outil par les différents comités et commissions écartent une telle définition, et cantonnent les chartes à leur seule vocation d'instrument d'action publique. Selon la conceptualisation de L. Karpik (1996), deux éléments sont nécessaires à un dispositif de confiance :

- il doit *contribuer à la visibilité des propriétés des biens* auxquels il s'applique, à la manière dont fonctionnent les labels et autres critères de qualité qui, *a minima*, renseignent sur un « niveau » de qualité, quand bien même celui-ci ne répondrait pas à une métrique définie ou objective... ;
- ... *sans pour autant modifier les propriétés de ces biens* : c'est-à-dire qu'un dispositif de confiance ne fait qu'attester, ou constater, les caractéristiques préexistantes : il les fait émerger à la connaissance du public sans les créer¹.

Finalement, les chartes d'engagements volontaires de progrès nutritionnel ne forment pas un dispositif de confiance susceptible de se prêter aux objectifs de marketing et de communication que poursuivent les firmes. Cette difficulté à communiquer sur les améliorations nutritionnelles peut, parfois, rencontrer les réticences de certains producteurs agro-alimentaires à en faire état. Celles-ci s'inscrivent dans la lignée d'une conception du consommateur comme individu averse au risque et qu'il convient, à ce titre, de ne pas surprendre. La communication sur les chartes d'engagement peut alors, à la limite, s'apparenter à de la publicité négative (Barraud de Lagerie et Pilmis, 2013). Mais elles

¹ Un dispositif suédois souvent évoqué dans le cadre de cette recherche, la « clé verte », se rapproche davantage sur ce point d'un dispositif de confiance tel que l'entend la sociologie économique : il est attribué aux produits en fonction de leurs propriétés nutritionnelles. L'assistant parlementaire d'une députée s'étant fait une spécialité des questions d'alimentation signale ainsi (entretien du 24 février 2012) que la mise en place d'un tel mécanisme pourrait susciter une vertueuse « course aux labels » de la part des industriels agro-alimentaires. C'est notamment sur ce modèle qu'a pu être proposé un projet de loi visant à instaurer un « label PNNS ».

Congrès AFSP Paris 2013

peuvent parfois se comprendre en lien avec les stratégies conglomerales de groupes transnationaux.

Il y a eu un cas où le comité était d'accord pour signer, avec une entreprise assez emblématique. Le comité était d'accord pour signer, mais ensuite... on avait demandé à avoir un droit de regard sur la communication qui allait être faite du fait d'avoir signé. La façon dont allaient être dites les choses, parce qu'on veut que les choses soient dites, notamment quand c'est des entreprises extrêmement... symboliques en termes de nutrition. Donc, là, on a eu un retour. Y a une chose qui nous a un peu étonnés dans le retour qui a été fait, donc on a dit : « attendez, parmi vos engagements, vous avez dit ça aussi. Or, dans votre communication, vous allez le gommer, ce truc-là ». Tout ce qu'ils disaient était vrai mais il y avait un élément [nutritionnel] qui, pour nous, avait été un des axes forts pour lequel nous avions dit « oui » en tant que comité, mais qui était pas mis en exergue. Et on a dit : « attendez, nous on a donné ça, notamment parce que cet engagement nous paraissait fort ». C'était gommé. Et du coup, on n'est pas parvenu à l'accord, on n'est pas allé à la signature.

- *Pourquoi étaient-ils réticents à communiquer dessus ? A la rigueur, pourquoi cacher leur vertu, à plus forte raison si c'est une entreprise « symbolique » ?*

- C'est compliqué. Les entreprises sont très très différentes les unes des autres. On est dans une mondialisation de beaucoup de ces firmes, en fait. Donc, ce qui se passe en France est susceptible de retentir au niveau mondial. Ailleurs. Donc, je pense (c'est ça qui avait été dit), que s'il y a une amélioration qui avait été faite en France, des consommateurs ailleurs pourraient exiger de la firme que la même chose soit faite chez eux. Et donc, c'est pour ça qu'on n'était pas parvenu à un accord, mais les améliorations ont été faites par contre dans cette boîte.

Fonctionnaire ayant travaillé pour la DGS, entretien du 26 avril 2012

Les débats qui s'organisent autour de la question de la communication sur les chartes (teneur de la formule en témoignant, éventuels logos...) sont donc loin d'être purement techniques ou anodins. S'y jouent au contraire les cadrages concurrents de la question de l'obésité par les uns et les autres, ainsi que les antagonismes de leurs stratégies de communication : préserver la crédibilité d'un instrument d'action publique dans un cas, l'utiliser comme dispositif de confiance dans l'autre. Les oppositions quant à la philosophie, la finalité et les usages de cet outil s'expriment de manière frontale.

Conclusion

Nous aimerions, pour finir, dégager, quatre conclusions principales.

1. Il nous semble, pour commencer, important d'insister, à nouveaux frais, sur le fait que la dimension symbolique de l'instrument « charte » ne se signe pas seulement dans la légitimité que la puissance publique est censée, par transitivité, lui transférer ; elle se manifeste également dans l'usage qui en est fait. L'efficacité sociale de l'instrument – c'est-à-dire sa capacité à susciter l'adhésion chez sa cible principale – dépend, de manière essentielle, du contrôle, à chaque fois négocié, de son usage : les travaux précédant la validation des chartes supposent d'apporter des réponses *ad hoc* à un ensemble de questions complexes et de partager un entendement, lequel n'est guère objectivé dans le référentiel de la charte, de ce qui est approprié et de ce qui ne l'est pas. Le capital symbolique de l'instrument s'assure ainsi dans sa *praxis* : il faut, à chaque examen, déterminer quelle charte peut être validée plutôt que telle autre, quels

Congrès AFSP Paris 2013

types d'engagements de telle entreprise plutôt que de telle autre, quelle doit être la nature des engagements envisagés, etc. Préserver ce capital impose, en outre, que les améliorations avancées par les industriels ne soient pas, elles, « symboliques » mais au contraire « significatives ». Le « refus du symbole » qu'expriment sans cesse les promoteurs des chartes est, en ce sens, une condition nécessaire pour qu'elles demeurent un symbole efficace. L'exemple des chartes souligne finalement que, s'il est commun de prêter aux instruments d'action publique une dimension symbolique, celle-ci ne s'entend pas uniquement sur un registre métaphorique mais réclame une fine analyse des pratiques de gestion du capital symbolique des instruments. Autrement dit : cette politique symbolique de l'instrument, cette politique *du et par* le signe – politique entendue comme l'ensemble de pratiques et compromis nécessaires à la gestion d'un capital symbolique – mérite une sociologie qu'on lui accorde rarement.

2. On pourrait, ensuite, être tenté, comme nous l'avons montré ailleurs (Bergeron, Castel, Dubuisson-Quellier, 2012), de considérer que les chartes ici étudiées signent l'émergence d'un « gouvernement par les labels » : en effet, différentes actions publiques qui visent directement ou indirectement l'encadrement des conduites des individus ou des organisations mettent aujourd'hui en œuvre un certain type d'instrument qu'il est possible de qualifier de « labels ». La spécificité d'un mode de gouvernement par les labels tient à sa capacité à jouer sur la liberté des acteurs (individuels ou collectifs) et notamment sur leur volonté de se positionner et de se distinguer dans un champ concurrentiel donné, qu'il s'agisse de marchés ou de mondes réputationnels, pour les orienter vers des options que les acteurs de l'action publique – et l'État au premier chef – considèrent comment collectivement bénéfiques. La littérature a bien montré les effets non anticipés des processus de standardisation, qui, paradoxalement, peuvent être un moteur de diversification des pratiques et des organisations – par l'adaptation locale des standards lors de leur mise en œuvre et par les opportunités de différenciation stratégique qu'ils procurent – à l'intérieur d'un champ (Segrestin, 1997 ; Brunsson et Jacobsson, 2000 ; Timmermans et Epstein, 2010). Dans le cas des labels, le mode de gouvernement joue précisément (et à dessein) sur cette ambivalence : il est espéré qu'une certaine homogénéisation s'opère parce que les acteurs vont modifier leurs pratiques en vue d'obtenir les labels qui leur permettront de se distinguer au sein du champ considéré. En suivant Foucault, on peut considérer que les logiques de distinctions qui règlent les utilités et les sanctions d'un champ sont réinvesties par l'action publique pour inciter les acteurs à mettre en œuvre de manière volontaire des démarches valorisées par un label. Aussi la logique de ce mode de gouvernement n'est-elle pas l'uniformisation d'un champ mais la création continue de labels toujours plus exigeants dont seule une partie des membres d'un champ peut prétendre s'orner. Finalement, le gouvernement par les labels s'apparente à un dispositif de sécurité au sens de Foucault, lequel joue sur l'autonomie des acteurs (individuels ou collectifs) pour produire de l'hétéronomie : Michel Foucault (en particulier dans 2004a et b) a, en effet, tenu à distinguer deux mécanismes : les mécanismes disciplinaires et les dispositifs de sécurité. Dans le cas des mécanismes disciplinaires, la norme est première ; elle est arrêtée par un souverain et c'est sur sa base que se distinguent le normal et l'anormal. Dans le cas des dispositifs de sécurité, c'est l'inverse : c'est le normal qui est premier et ce sont les « études de normalité » (Foucault, 2004a), en particulier : statistiques (par exemple, celles de la mortalité ou de la morbidité), qui découvrent la normalité, laquelle s'établit en norme. Dans la discipline, on part « d'une norme et c'est par rapport à ce dressage effectué par la norme que l'on pouvait distinguer le normal de l'anormal. Là, [dans le cas des

Congrès AFSP Paris 2013

dispositifs de sécurité] au contraire on va avoir un repérage du normal et de l'anormal, on va avoir un repérage des différentes courbes de normalité, et l'opération de normalisation va consister à faire jouer les unes par rapport aux autres ces différentes distributions de normalité et à faire en sorte que les plus défavorables soient ramenées à celles qui sont les plus favorables. (...) C'est le normal qui est premier et c'est la norme qui s'en déduit, ou c'est à partir de cette étude des normalités que la norme se fixe et joue son rôle opératoire. » (Foucault, 2004a, p. 65). Mais ce qui distingue ces deux régimes d'intervention, ce n'est pas seulement le statut de la norme qui les fonde ; ni la manière dont sa substance se forme. Ce sont également leur mode opératoire, comme le suggère la dernière citation de Foucault, et le souligne Berlivet (2004) dans une étude qui porte sur le champ qui nous concerne ici (la santé) : là où les mécanismes disciplinaires tentent d'imposer, de l'extérieur pour ainsi dire, dans un processus dit de « normation », une norme décidée par une autorité, les dispositifs de sécurité cherchent, eux, à « faire jouer, « de l'intérieur », certains aspects du phénomène considéré de manière à neutraliser ses effets les plus délétères. » (*Ibid.*, p. 44). Ils cherchent « dans la dynamique sociale elle-même le moyen de son retournement » (*Ibid.*, p. 45). La « normalisation » opère ainsi : « (...) c'est en prenant pied sur cette réalité, et non pas d'essayer de l'empêcher à l'avance, qu'un dispositif va être mis en place, un dispositif qui est précisément, je crois, un dispositif de sécurité et non plus un dispositif juridico-disciplinaire. » (Foucault, 2004a, p. 39). Les chartes étudiées dans ce texte échouent à être des dispositifs de sécurité, en ce qu'elles s'interdisent de parfaitement prendre « pied sur cette réalité » ; elles ne parviennent pas à jouer sur une dynamique sociale de distinction marchande, en raison des stricts contrôles qu'impose l'administration à l'utilisation du label, et de l'élaboration d'une mention figurant le label qui le rend impropre à l'usage commercial et publicitaire.

3. Mais la puissance publique n'est pas seule responsable du grippage des dynamiques sociales sur lesquelles ce dispositif de sécurité entendait, originellement, jouer. Que l'on ne s'y trompe pas : le dessin de ces chartes manifeste l'existence d'un rapport de force structurellement favorable aux industries. Bien organisées, profitant opportunément de la volonté politique de faire de l'emploi l'objectif principal de l'action publique, elles ont su éviter qu'une action publique abrasive ne soit menée, en neutralisant le principal mode opératoire du dispositif de sécurité : signer une charte ne permet pas, ainsi, de signaler un positionnement singulier et avant-gardiste dans une dynamique compétitive, mais s'affirme simplement comme la mesure diachronique des efforts accomplis par chaque firme entre deux dates. Sous la pression des industriels, la charte réalise une comparaison intra-firmes et empêche toute différenciation inter-firmes. Il convient d'insister sur le rôle de l'ANIA dans ce processus politique de « civilisation » des chartes : laisser exister des instruments servant la différenciation de l'offre, c'est certes autoriser le développement, aujourd'hui encore balbutiant, d'une politique qui pourrait à terme devenir une politique de régulation plus agressive ; mais c'est surtout prendre le risque de miner l'unité des industries et ce faisant, menacer la survie institutionnelle de l'ANIA (en sapant sa capacité à être un point de passage obligé pour les pouvoirs publics dans les relations qui les unissent au secteur). On comprend aisément, dans ces conditions, pourquoi l'ANIA soutient également le projet de chartes d'engagements collectifs. Et il y a fort à parier, même si cela reste à démontrer, que certains segments de l'Etat – en particulier le Ministère de l'agriculture – se satisfont pleinement d'une ANIA unitaire, fortement représentative, à même de garantir l'adaptation progressive de l'offre à ces nouvelles exigences sanitaires, sans pour autant emplois menacer. Il est remarquable,

Congrès AFSP Paris 2013

finalement, qu'un instrument d'action publique soit formé par un groupe d'intérêt au moins autant pour assurer les intérêts des représentés, que (voire surtout) pour garantir ceux des représentants !

4. Les représentants des intérêts de l'industrie agro-alimentaire ont donc été particulièrement efficaces. Des développements récents permettent d'approfondir cette conclusion. Rappelons que quand l'obésité s'est vue octroyée le statut disputé de problème public, dans les années 2000, le travail discursif d'imputation des responsabilités qui a été, à cette occasion, effectué, a insisté sur la responsabilité des industries dans le cadre d'un *framing* à résonance *sanitaire* principale (Bossy, 2009). Il faut dire que les questions sanitaires liées à l'alimentation (questions de santé publique et de sécurité sanitaire) étaient tombées dans la juridiction institutionnelle du Ministère de santé depuis qu'il avait été « publiquement et ostensiblement démontré », lors de la « crise de la vache folle », que le Ministère de l'agriculture était trop proche des intérêts des agriculteurs, et plus largement, des industriels de l'alimentation pour pouvoir « objectivement » gérer pareils dossiers brûlants (Alam, 2009). Pourtant le dessein des instruments se réalise, à l'époque, de manière relativement autonome par rapport à ce cadrage principal (Bergeron, Castel et Saguy, 2013) : le PNNS, qui se conçoit dans la foulée, au sein du Ministère de la santé, prévoit le déploiement de toutes sortes de mesures, la plupart ciblant la transformation des comportements individuels, soit en agissant sur leurs connaissances, attitudes et croyances (prévention moderne – i.e. depuis les années 80) soit en manipulant l'environnement immédiat (publicité, informations sur le produit, merchandising, etc.) et l'architecture (économie comportementale) des choix individuels de consommation. Rares sont, en définitive, les mesures qui s'attaquent à l'offre pourtant incriminée : à côté des politiques d'amélioration de la restauration collective, et de la restauration scolaire en particulier, les chartes composent, à partir du PNNS 2, le seul instrument de politique publique visant, à proprement parler, la transformation de l'offre. Mais on l'a vu, il s'agit d'un instrument tellement travaillé par les intérêts marchands qu'il a du mal à enclencher les dynamiques d'une recomposition massive de l'offre. Aujourd'hui, près de dix ans après le lancement du premier PNNS, un nouveau cadrage du problème paraît émerger : l'obésité semble de plus en plus manifestement conçue, non tant pas comme un problème de consommation alimentaire anémique que comme la conséquence d'un manque d'exercice physique ; passage, donc, d'une responsabilité unique, clairement identifiée, et pouvant potentiellement inspirer des politiques agressives vis-à-vis des industries de l'alimentation, à une responsabilité multiple et diffuse¹, qui permet un relâchement de l'attention sur la contribution de l'offre alimentaire à la genèse du problème². Cette modification du cadrage s'épanouit (les liens entre ces deux phénomènes sont pour l'instant difficiles à caractériser) alors même que se réalise un transfert de propriété du problème dont la gestion publique passe du Ministère de la santé à celui de l'agriculture. Or, pareil transfert crée des conditions favorables à l'affirmation d'une nouvelle (mais pas inédite) stratégie marchande vantant les mérites du goût, des traditions culinaires ancestrales (en

¹ Les causes sont en effet multiples : ascenseurs, tapis roulants, développement du chauffage et de l'air conditionnée, absence d'infrastructures sportives, développement de l'automobile et des transports automobiles, etc.

² Contrairement, à ce qu'affirme Stone (1989, p. 289), la complexité d'une explication causale ne scelle donc pas son destin politique: « Complex causal explanations are not very useful in politics, precisely because they do not offer a single locus of control, a plausible candidate to take responsibility for a problem, or a point of leverage to fix a problem. »

Congrès AFSP Paris 2013

particulier les repas structurés) et de l'équilibre, valeurs plus conformes aux caractéristiques existantes de l'offre alimentaire. Il convient ainsi, aujourd'hui, d'encourager l'exercice physique, focalisation publique qui non seulement « déresponsabilise » les industries, mais qui a, en outre, le mérite d'autoriser une reformulation *marginale* des aliments existants¹ : ce n'est pas l'aliment mais la relation que l'on entretient avec lui qui produit les conséquences délétères que l'on sait. Invoquer la pratique de l'exercice physique cause la « disparation publique » du « mauvais aliment » ! Finalement, ce cadrage est particulièrement opportun : il ne se dresse plus contre (les industries et leurs aliments) ; mieux, il pousse pour (les industries du fitness, la consommation « détente » en récompense d'efforts produits – cf. Orangina-Schweppes et son intérêt pour Vivons en forme). En ces temps de crise, cela n'a pas de prix ! Et peut désormais s'épanouir une charte d'engagement collectif, portée si ostensiblement, depuis si longtemps, autant par le Ministère de l'agriculture que par l'ANIA ; un vrai « dispositif de sécurisation institutionnelle » pour ce groupe d'intérêt, en somme...

Bibliographie

1. T. Alam, 2009, « La vache folle et les vétérinaires, Récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des aliments », *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 90 (4), p. 373-398.
2. P. Barraud de Lagerie, O. Pilmis, 2013 [à paraître], « À la recherche de la bonne formule. Formes et limites de l'enrôlement de l'industrie agro-alimentaire dans la lutte contre l'obésité », in S. Dubuisson-Quellier, *Gouverner les conduites des consommateurs*, Paris, Presses de Sciences-Po.
3. J. Beckert, 2009, « The social order of markets », *Theory and Society*, 38 (3), p. 245-269.
4. H. Bergeron, P. Castel, dir., 2010, *Regards croisés sur l'obésité*, Paris, Presses de Sciences-Po / Editions de Santé.
5. H. Bergeron, T. Bossy, P. Castel, O. Pilmis, 2012, *Comment l'idée vint... Mise sur agenda et routinisation de la politique de lutte contre l'obésité en France*, rapport à l'Institut de recherche en santé publique.
6. H. Bergeron, P. Castel, A. Saguy, 2013, « When Frames Matter. A Longitudinal and Ecological Analysis of the Relationship between Ideas and Policy », *Working paper*, CSO.
7. L. Berlivet, 2004, « Une biopolitique de l'éducation pour la santé. La fabrique des campagnes de prévention », p. 37-75, in D. Fassin et D. Memmi, dirs., *Le gouvernement des corps*, Paris, EHESS.
8. F. Block, 1994, « The Roles of the State in the Economy », p. 691-710, in N. J. Smelser et R. Swedberg, eds., *Handbook of economic sociology*, Princeton, Princeton University Press – Russell Sage Foundation.
9. T. Bossy, 2010a, « Les différentes temporalités du changement : la mise sur agenda de l'obésité en France et au Royaume-Uni », p. 145-182, in B. Palier, Y. Surel *et al.*, *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan.

¹ Bien sûr, les industries savent qu'elles doivent faire évoluer leur offre, interprétant les nombreux signaux que le marché leur fait parvenir ; elles s'y emploient déjà ; mais ce cadrage permet à chacune d'elles de choisir le rythme (d'adaptation) qui lui sied.

Congrès AFSP Paris 2013

10. T. Bossy, 2010b, « La mise sur l'agenda des problèmes publics saisie par ses niveaux d'analyse : des espaces discrets aux équilibres ponctués », *Revue française de science politique*, 60 (6), p. 1180-1183.
11. P. Bourdieu, Y. Delsaut, 1975, « Le couturier et sa griffe : contribution à une théorie de la magie », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 1, p. 7-36.
12. P. Bourdieu, 2000, *Les structures sociales de l'économie*, Paris, Seuil.
13. P. Bourdieu, 2012, *Sur l'État. Cours au Collège de France (1989-1992)*, Paris, Seuil.
14. R. Boyer, 2009, « Marché, État et capitalismes », p. 53-87, in P. Steiner et F. Vatin, *Traité de sociologie économique*, Paris, Presses Universitaires de France.
15. N. Brunsson, B. Jacobsson, eds., 2000, *A world of standards*, Oxford, Oxford University Press.
16. P.-M. Chauvin, 2005, « Le critique et sa griffe. Ce que fait Robert Parler (aux vins de Bordeaux) », *Terrains et travaux*, 9, p. 90-108.
17. F. Dobbin, T. J. Dowd, 1997, « How Policy Shapes Competition: Early Railroad Foundings in Massachusetts », *Administrative Science Quarterly*, 42 (3), p. 501-529.
18. F. Dobbin, T. J. Dowd, 2000, « The Market that Antitrust Built : Public Policy, Private Coercion and Railroad Acquisitions, 1825 to 1922 », *American Sociological Review*, 65 (5), p. 631-657.
19. S. Dubuisson-Quellier, P. François, 2011, « Institutions économiques et institutions marchandes : nature, puissance, genèse », p. 11-38 in P. François (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris, Presses de Sciences Po.
20. N. Fligstein, 2001a, *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of 21st Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press.
21. N. Fligstein, 2001b, « Le mythe du marché », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 139, p. 3-12.
22. M. Foucault, 2004a, *Naissance de la biopolitique*, Paris, Gallimard.
23. M. Foucault, 2004b, *Sécurité, territoire, population*, Paris, Gallimard.
24. P. François, 2008, *Sociologie des marchés*, Paris, Armand Colin.
25. P. François, 2011, « Puissance et genèse des institutions. Un cadre analytique », p. 39-77, in P. François (dir.), *Vie et mort des institutions marchandes*, Paris, Presses de Sciences Po.
26. O. Hirschman, 1977 [1997], *Les passions et les intérêts : justifications politiques du capitalisme avant son apogée*, Paris, PUF.
27. IGAS [Inspection Générale des Affaires Sociales] – CGAAER [Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux], 2010, *Evaluation du Programme National Nutrition Santé PNNS 2, 2006-2010*, Paris, La Documentation Française [rapport public, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/104000214/index.shtml>, consulté le 20 août 2012].
28. L. Karpik, 1996, « Dispositifs de confiance et engagements crédibles », *Sociologie du travail*, 38 (4), p. 527-551.
29. L. Karpik, 2007, *L'économie des singularités*, Paris, Gallimard.
30. P. Lascoumes, P. Le Galès, dirs., 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
31. T. B. Lawrence, R. Suddaby, 2006, « Institutions and Institutional Work », p. 215-254, in S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence et W. R. Nord, eds., *Handbook of Organization Studies*, Londres, Sage.

Congrès AFSP Paris 2013

32. P.-M. Menger, 2009, *Le travail créateur. S'accomplir dans l'incertain*, Paris, Gallimard-Seuil.
33. D. C. North, 1991, « Institutions », *Journal of Economic Perspectives*, 5 (1), p. 97-112.
34. A. Saguy, 2013, *What's Wrong with Fat ?*, New York, Oxford University Press.
35. A. Saguy, K. Gruys, S. Gong, 2010, « Social Problem Construction and National Context: News Reporting on "Overweight" and "Obesity" in the United States and France », *Social Problems*, 57 (4), p. 586-610.
36. D. Segrestin, 1997, « L'entreprise à l'épreuve des normes de marché », *Revue française de sociologie*, 38 (3), p. 553-585.
37. A. Stanziani, 2005, *Histoire de la qualité alimentaire, XIX^e-XX^e siècle*, Paris, Seuil.
38. P. Steiner, M. Trespeuch, 2013, « Maîtriser les passions, construire l'intérêt. Les jeux d'argent en ligne et les organes humains à l'épreuve des marchés », *Revue française de sociologie*, 54 (1), p. 155-180.
39. D. Stone, 1989, « Causal Stories and the Formation of Policy Agendas », *Political Science Quarterly*, 104 (2), p. 281-300.
40. R. Swedberg, 1994, « Markets as Social Structures », p. 255-282, in N. J. Smelser et R. Swedberg, eds., *Handbook of Economic Sociology*, Princeton, Princeton University Press – Russell Sage Foundation.
41. R. Swedberg, 2005, « Markets in Society », p. 233-253, in N. J. Smelser et R. Swedberg, *Handbook of Economic Sociology*, 2nd ed., Princeton, Princeton University Press – Russell Sage Foundation.
42. S. Timmermans, S. Epstein, « A World full of Standards but not a Standard World: Toward a Sociology of Standardization », *Annual Review of Sociology*, 36, p. 69-89.
43. O. Velthuis, 2005, *Talking Prices. Symbolic Meanings of Prices in the Market for Contemporary Art*, Princeton, Princeton University Press.
44. M. Weber, 1919 [2003], *Le savant et le politique*, Paris, La Découverte.
45. V. A. Zelizer, 2005, *The Purchase of Intimacy*, Princeton, Princeton University Press.

Congrès AFSP Paris 2013

Annexe – Objectifs du PNNS et signataires des chartes

Les objectifs poursuivis par le PNNS sont les suivants (les aliments ou nutriments visés sont indiqués en gras) : augmentation de la consommation de **fruits et légumes** (afin d'en réduire le nombre de petits consommateurs d'au moins 25 %), augmentation de la consommation de **calcium** (afin de réduire d'au moins 25 % la population ayant des apports calciques inférieurs aux apports nutritionnels conseillés), réduction des apports en **lipides** totaux à moins de 35 % des apports énergétiques journaliers (avec une réduction d'un quart de la consommation des acides **gras saturés** au niveau de la moyenne de la population), augmentation de la consommation de **glucides** afin qu'ils contribuent à plus de 50 % des apports énergétiques journaliers (en favorisant la consommation des aliments source d'**amidon**, en réduisant de 25 % la consommation actuelle de **sucres simples ajoutés**, et en augmentation de 50 % la consommation de **fibres**), réduction de la consommation moyenne de **chlorure de sodium** à moins de 8 grammes par personne et par jour.

Les signataires de chartes d'engagements de progrès nutritionnels (2008-2012)

Janvier 2008 – Saint Hubert

Juillet 2008 – Casino

Juillet 2008 – Orangina Schweppes

Juillet 2008 – Marie

Juillet 2008 – Section fruits de la Fédération française des aliments conservés (FIAC) – ADEPALE

Juillet 2008 – Unilever France – matières grasses

Juillet 2008 – Taillefine

Novembre 2008 – Bleu Blanc Cœur

Novembre 2008 – Paul

Février 2009 – Scamark

Juillet 2009 – Findus

Novembre 2009 – Unijus

Janvier 2010 – Maggi

Janvier 2010 – Davigel

Février 2010 – P'tit Louis

Février 2010 – Lesieur

Avril 2010 – Mac Cain

Juillet 2010 – Fleury Michon

Novembre 2010 – Henaff

Décembre 2010 – Fédération Française des Industriels Charcutiers, Traiteurs, Transformateurs de Viandes (FICT)

Décembre 2010 – CerealPartners France (CPF)

Décembre 2010 – Kellogg's

Mai 2011 – Kiri

Mai 2011 – La Vache qui rit

Mai 2011 – UncleBen's

Juin 2011 – Thiriet

Octobre 2011 – Produits de diversification Nutrition Infantile Nestlé

Février 2012 – MARS Chocolat France

Février 2012 – Mer Alliance

Juillet 2012 - Créolailles